

TINJAUAN KRITIS DAN PERSPEKTIF SISTEM SUBSIDI PUPUK

Critical Review and Perspective of Fertilizer Subsidy

Benny Rachman

Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Jalan Ahmad Yani No. 70, Bogor 16161

Telp. (0251) 8333964, Faks. (0251) 8314496

E-mail: pse@litbang.deptan.go.id; bn_rachman@yahoo.com

Diajukan: 20 Januari 2012; Diterima: 02 Juli 2012

ABSTRAK

Kebijakan sistem distribusi pupuk telah diterapkan cukup komprehensif mulai dari tahapan perencanaan, penentuan harga eceran tertinggi (HET), jumlah subsidi, dan sistem distribusi pupuk kepada petani. Namun, kebijakan ini belum mampu menjamin ketersediaan pupuk yang memadai di tingkat petani. Perencanaan jumlah permintaan pupuk cenderung kurang akurat dan pengawasan belum optimal, sehingga distribusi pupuk bersubsidi belum tepat sasaran. Untuk meningkatkan efektivitas sistem distribusi pupuk, perlu dilakukan kegiatan maupun tindakan sebagai berikut: 1) sosialisasi secara intensif sistem penyaluran pupuk bersubsidi secara tertutup kepada *stakeholder*, termasuk aparat pemerintah pusat dan daerah, tokoh masyarakat, dan petani, 2) koordinasi lintas sektor, pusat dan daerah, 3) reposisi kios penyalur pupuk di Lini IV dengan lebih meningkatkan peran pemerintah daerah dalam pengaturan penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi, dan 4) pemberian sanksi pidana yang tegas terhadap pelanggaran dalam penyaluran pupuk bersubsidi.

Kata kunci: Pupuk, kebijakan, subsidi, distribusi

ABSTRACT

Fertilizer distribution system policies have been implemented comprehensively starting from the planning stage, setting the highest retail price, amount of subsidy up to the distribution system to the farmers. However, this policy has not been able to ensure adequate availability of fertilizers at farm level. Planning the amount of fertilizer demand is not accurate and supervision has not optimal, so the distribution of subsidized fertilizers does not meet the target. Some activities or actions are needed to improve the effectiveness of fertilizer distribution system, including: 1) socialization of closed distribution system of fertilizers to all stakeholders including central and local government officials, community leaders, and farmers, 2) intercoordination within sector or central and local governments, 3) repositioning kiosk of fertilizer distributor in Zone IV with increasing local government's role in regulating the provision and distribution of subsidized fertilizers, and 4) giving criminal sanctions to the violations in distribution of subsidized fertilizers.

Keywords: Fertilizer, policy, subsidy, distribution

PENDAHULUAN

Pupuk merupakan salah satu unsur penting dan strategis dalam peningkatan produksi, produktivitas tanaman, dan pendapatan petani dalam upaya membangun ketahanan pangan nasional. Begitu pentingnya peran pupuk sehingga pemerintah terus mendorong penggunaan pupuk secara efisien melalui kebijakan harga, pengadaan maupun distribusinya. Sejalan dengan dinamika yang berkembang, kebijakan tersebut mengalami penyesuaian dalam upaya meningkatkan efisiensi pemanfaatan dan sistem distribusi pupuk.

Untuk meningkatkan penggunaan pupuk secara berimbang di tingkat petani, salah satu instrumen kebijakan yang ditempuh pemerintah adalah pemberian subsidi harga pupuk. Dengan adanya subsidi harga pupuk, maka rasio harga pupuk terhadap harga hasil pertanian akan menjadi lebih rendah jika dibandingkan dengan tanpa subsidi (Kariyasa *et al.* 2004). Insentif harga ini selanjutnya akan mendorong penggunaan pupuk sampai suatu titik di mana produktivitas atau keuntungan akan mencapai titik maksimum. Melalui insentif itu pula produsen pertanian akan terdorong untuk menerapkan teknologi produksi yang lebih baik (*price-induced innovation*).

Justifikasi akan pentingnya pemberian subsidi pupuk kepada petani yaitu (Departemen Pertanian 2008): 1) mendukung upaya peningkatan ketahanan pangan, 2) mencegah penurunan produktivitas pertanian, 3) melindungi petani dari lonjakan harga pupuk dunia, dan 4) mendukung upaya peningkatan kesejahteraan petani. Secara tidak langsung, pemberian subsidi pupuk bertujuan untuk: 1) mendukung upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi, 2) mendukung upaya pengentasan rakyat dari kemiskinan, dan 3) mendukung terpeliharanya stabilitas ekonomi.

Kebijakan subsidi dan distribusi pupuk telah diterapkan secara komprehensif mulai dari tahap perencanaan kebutuhan, penetapan harga eceran tertinggi (HET), besaran subsidi hingga sistem distribusi ke pengguna pupuk (Rachman dan Sudaryanto 2010). Namun demikian, berbagai kebijakan tersebut belum mampu menjamin ketersediaan pupuk yang memadai dengan HET yang telah ditetapkan.

Secara lebih spesifik, masih sering terjadi berbagai kasus antara lain (PSEKP 2006 dan 2008): 1) kelangkaan pasokan pupuk yang menyebabkan harga aktual melebihi HET, dan 2) marjin pemasaran lebih tinggi dari yang telah ditetapkan pemerintah. Selain itu, perencanaan alokasi kebutuhan pupuk yang belum sepenuhnya tepat, pengawasan yang belum maksimal, dan disparitas harga antara pupuk bersubsidi dan nonsubsidi menyebabkan penyaluran pupuk bersubsidi belum tepat sasaran.

PERKEMBANGAN INDUSTRI PUPUK

Keberadaan industri pupuk di dalam negeri diawali dengan didirikannya PT Pupuk Sriwijaya (Pusri) di Palembang pada tahun 1963. Secara nasional, keberadaan industri pupuk mampu memberikan andil yang besar tidak saja bagi perkembangan sektor pertanian khususnya tanaman pangan, namun juga memberikan dampak bagi perkembangan di sektor perkebunan, industri kimia, dan bidang jasa.

Kebutuhan pupuk dalam negeri mengalami peningkatan sekitar 4,6%/tahun seiring dengan meningkatnya program intensifikasi dan peningkatan produktivitas (PSEKP 2008). Permintaan pupuk yang terus meningkat menuntut peningkatan volume produksi pupuk dan penyesuaian kebijakan perdagangan dalam upaya menjaga kontinuitas pasokan pupuk di dalam negeri.

Industri pupuk berkembang pesat sejak tahun 1974 dengan bertambahnya tiga pabrik urea di Bontang, Kalimantan Timur, satu pabrik di Cikampek, Jawa Barat, dan dua pabrik urea di Lhok Seumawe, Aceh. Pada kurun waktu yang sama telah dibangun pula dua pabrik pupuk TSP dan tiga pabrik pupuk ZA di Gresik, Jawa Timur. Sejak berdirinya pabrik Pusri I pada tahun 1963, dalam kurun waktu 1972–1986 telah dibangun sembilan pabrik urea, tiga pabrik ZA, dan dua pabrik TSP. Selanjutnya antara tahun 1986–1994 telah dibangun dua pabrik pupuk urea (Pusri 2007).

Pengadaan (*procurement*) pupuk untuk subsektor tanaman pangan pada awalnya dilakukan oleh PT Pusri dan produsen dalam negeri lain yang tergabung dalam satu *holding company*. Lima produsen dalam negeri tersebut yakni PT Pusri, PT Pupuk Iskandar Muda (PIM), PT Pupuk Kaltim (PKT), PT Pupuk Kujang, dan PT Pupuk Kimia Gresik. Khusus untuk produsen urea AAF (*Aceh Asean Fertilizer*), produk yang dihasilkan ditujukan untuk keperluan ekspor bagi negara-negara Asean. Sampai dengan tahun 1998, importir pupuk untuk kebutuhan subsektor tanaman pangan hanya melakukan distribusi sampai ke pelabuhan utama. Penyaluran pupuk sampai ke Lini III dan IV tetap dilakukan oleh PT Pusri.

Sejak tahun 2003, tingkat produksi pupuk Indonesia yang didominasi oleh lima perusahaan milik pemerintah (Pusri, PKG, PKT, PIM, Kujang) cenderung stagnan

dengan rata-rata pemanfaatan 75% dari kapasitas pabrik. Dalam upaya meningkatkan investasi, produksi, pemasaran, dan distribusi pupuk, pada tahun 2008 pemerintah mendirikan *parent holding company*, PT Agro Kimia Indonesia (sebagai pengganti PT Pusri Holding). Investasi yang disalurkan sebesar Rp2,8 triliun (US\$307 miliar), terutama dialokasikan untuk rehabilitasi empat pabrik yang usianya lebih dari 30 tahun (tiga milik PT Pusri dan satu milik PT Pupuk Kaltim). Perubahan kebijakan tersebut memberi dampak positif terhadap sistem distribusi pupuk bersubsidi, antara lain meningkatnya ketersediaan pupuk, tidak terjadinya kelangkaan pupuk, dan mudahnya akses petani untuk memperoleh pupuk, baik di wilayah Jawa maupun di luar Jawa (Hadi *et al.* 2009 dan 2010).

PERKEMBANGAN KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK

Pemberian subsidi kepada petani merupakan salah satu kebijakan utama pembangunan pertanian yang telah lama dilaksanakan pemerintah dengan cakupan dan besaran yang berubah dari waktu ke waktu. Demikian pula sistem penyaluran pupuk bersubsidi telah beberapa kali mengalami perbaikan, antara lain dengan uji coba sistem kartu kendali dan uji coba sistem subsidi pupuk langsung ke petani (Sudjono 2011). Subsidi pupuk diberikan agar pupuk yang dibutuhkan oleh petani tersedia dengan harga murah dan terjangkau, sehingga dapat menekan biaya produksi dan meningkatkan produktivitas usaha pertanian (Sudjai 2011). Sebagai ilustrasi, untuk tahun 2010 subsidi pupuk mencapai Rp18,4 triliun dan pada tahun 2011 teralokasi dana sebesar Rp16,4 triliun.

Kebijakan subsidi dan distribusi pupuk yang telah diterapkan mulai dari tahap perencanaan kebutuhan, penetapan HET, besaran subsidi hingga sistem distribusi ke pengguna pupuk sudah komprehensif. Namun demikian, kebijakan tersebut belum mampu menjamin ketersediaan pupuk yang memadai dengan HET sesuai dengan yang ditetapkan. Kelangkaan pasokan, lonjakan harga, dan penyaluran pupuk bersubsidi yang kurang tepat sasaran terus terjadi dan berulang setiap tahun. Menurut Rachman (2009) dan Hadi *et al.* (2010), permasalahan tersebut disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut: 1) penyusunan RDKK belum sesuai dengan ketentuan, 2) masih adanya disparitas harga antara pupuk bersubsidi dan pupuk nonsubsidi, 3) penetapan marjin penyalur tidak realistis, 4) anggaran pemerintah untuk subsidi semakin terbatas, dan 5) pengawasan dan dukungan pemerintah daerah kurang optimal. Dalam kaitan dengan kelangkaan pupuk, Darwis dan Muslim (2007) menyatakan bahwa kelangkaan pupuk di tingkat petani merupakan konsekuensi logis dari lemahnya sistem distribusi, khususnya terkait aspek penyaluran, penyimpanan, dan pemasaran pupuk.

Kelangkaan pupuk di sentra produksi pangan juga terkait dengan penyelundupan pupuk ke luar negeri, perembesan pupuk bersubsidi ke pasar nonsubsidi, dan perembesan antarwilayah (Kariyasa dan YUSDJA 2005).

Kebijakan penyediaan pupuk dengan harga murah melalui pemberian subsidi yang terus meningkat setiap tahun, menyebabkan penggunaan pupuk oleh petani semakin tidak efisien. Sasaran subsidi pupuk juga tidak tepat, yang seharusnya dinikmati oleh petani kecil tetapi justru dinikmati pula oleh pihak lain (World Bank 2008a, 2008b). Lebih lanjut, hasil analisis World Bank (2008a, 2008b) yang didasarkan pada data Sensus Pertanian 2003 dan BPS *Rice Household Survey* 2008 mengungkapkan bahwa: 1) sebagian besar petani padi menikmati manfaat subsidi pupuk urea dan SP36, 2) petani padi yang memiliki lahan relatif luas (> 2 ha) memperoleh manfaat lebih besar dari subsidi tersebut, 3) petani besar (40%) menikmati 60% dari total subsidi, sementara petani kecil (60%) hanya menikmati 40% dari total subsidi, dan 4) secara umum petani (90%) membeli pupuk bersubsidi dengan harga lebih tinggi 28% dari HET.

Memasuki akhir dekade 1990-an, pemerintah mengumumkan paket kebijakan Desember 1998, yaitu: 1) menghapus perbedaan harga pupuk yang dialokasikan untuk tanaman pangan dan tanaman perkebunan, 2) menghapus subsidi pupuk, 3) menghilangkan monopoli distribusi dan membuka peluang bagi distributor baru (PT Pusri tidak lagi menjadi distributor tunggal dalam penyaluran pupuk), 4) menghapus *holding company* untuk mendorong berkembangnya kompetisi yang sehat antarprodusen pupuk, dan (5) menghapus kuota ekspor dan kontrol terhadap impor pupuk (Rachman 2003; Syafa'at *et al.* 2006). Dampak positif dari kebijakan tersebut dapat dilihat dari: 1) tersedianya pupuk dalam jumlah yang cukup di kios-kios, 2) harga eceran urea di tingkat petani pada umumnya di bawah harga patokan KUT, dan 3) variasi harga eceran pupuk SP36 dan ZA yang sebagian berasal dari impor masih mendekati harga plafon KUT. Sementara itu, dampak negatif dari kebijakan tersebut adalah: 1) harga pupuk yang relatif tinggi mendorong munculnya pupuk alternatif yang relatif murah, namun dengan kualitas yang beragam dan kurang terjamin, dan 2) pasar pupuk mengarah ke oligopolistik, yaitu hanya distributor yang bermodal kuat yang mampu membeli pupuk di Lini I dan II serta menyalurkan pupuk ke daerah yang bukan wilayah kerjanya (Rachman 2003).

Peningkatan harga pupuk dunia akibat peningkatan harga gas sejak tahun 2000 telah mendorong pemerintah kembali memberikan subsidi pupuk pada tahun 2001. Selama tahun 2001–2002, subsidi pupuk diberikan dalam bentuk insentif gas domestik (IGD) sebagai bahan baku utama untuk produksi pupuk urea. IGD memang tidak disebut sebagai subsidi pupuk dan jumlahnya pun tidak begitu besar (PSEKP 2008). Di sisi lain, peningkatan harga pupuk dunia memaksa pemerintah untuk mengendalikan harga pupuk domestik dalam rangka membantu petani dan mencegah dampak negatifnya terhadap kinerja sektor

pertanian. Oleh karena itu, sejak tahun 2003 pemerintah meningkatkan dan memperluas subsidi, tidak saja subsidi gas untuk urea, tetapi juga subsidi harga untuk pupuk lainnya (SP36, ZA, dan NPK).

Berbagai kebijakan subsidi pupuk tersebut ternyata belum efektif menjamin HET pupuk. Hal ini diindikasikan oleh: 1) relatif lebih tingginya HET di tingkat petani dibanding HET pupuk yang berlaku, 2) volume penyaluran pupuk bersubsidi tidak dapat dipastikan, dan 3) wilayah tanggung jawab distribusi pupuk tidak dapat dipisah secara tegas. Terhitung sejak semester II tahun 2006, mekanisme subsidi pupuk diubah kembali dari subsidi gas menjadi subsidi harga pupuk (PSEKP 2006).

SISTEM DISTRIBUSI PUPUK

Sistem Distribusi Pupuk Sebelum Tahun 2008

Sejak diterapkannya paket kebijakan Desember 1998, PT Pusri tidak lagi menjadi distributor tunggal dalam penyaluran pupuk, melainkan dapat dilakukan oleh distributor swasta. Dihapuskannya subsidi pupuk dan dibebaskannya jalur distribusi memberi dampak positif terhadap jalur tata niaga pupuk, di mana pedagang besar (*wholesale*) dapat langsung membeli pupuk di Lini II. Kondisi ini menciptakan iklim yang kondusif bagi pasar pupuk dan meningkatkan kompetisi pasar antarpelaku usaha pupuk sehingga harga pupuk mengacu pada mekanisme pasar (Rachman 2003; PSEKP 2006). Persaingan harga di Lini III dipengaruhi oleh kekuatan modal masing-masing penyalur. Penyalur swasta yang memiliki modal kuat dapat membeli pupuk di Lini II dan III atau di gudang pabrik non-Pusri sehingga bisa memperoleh harga beli dan harga jual yang lebih murah. Kebijakan sistem tata niaga ini membuka peluang berkembangnya penyalur dan kios-kios swasta hingga ke tingkat pedesaan. Dampak positif dari kebijakan ini terlihat dari tersedianya pupuk dalam jumlah yang cukup di kios-kios (Lini IV). Pada saat itu, kios besar membeli pupuk dari PT Pusri di Lini II dan III dengan harga yang relatif murah.

Tingginya persaingan di semua lini dalam pemasaran pupuk menyebabkan harga pupuk bergeser pada keseimbangan pasar. Kondisi ini memberikan dampak positif dan negatif bagi petani (Rachman 2003; PSEKP 2006). Dampak positifnya antara lain: 1) pupuk tersedia dalam jumlah yang cukup di tingkat petani dan jarang terjadi kelangkaan pupuk, 2) harga pupuk relatif stabil, dan 3) berkembangnya kios-kios pengecer dengan harga kompetitif. Sementara itu, dampak negatif dari kebijakan tersebut adalah menurunnya penggunaan pupuk SP36, KCl, dan ZA oleh petani karena harganya relatif mahal.

Sistem Distribusi Pupuk Bersubsidi Saat Ini

Dalam upaya mencapai tingkat produktivitas yang diinginkan melalui penerapan pupuk berimbang spesifik lokasi, pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi harus tepat sasaran, baik dari segi jenis, jumlah, waktu, kualitas, tempat, dan harga sesuai alokasi kebutuhan dan HET yang telah ditetapkan. Alokasi pupuk bersubsidi dihitung sesuai dengan anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi dengan mempertimbangkan usulan kebutuhan yang diajukan oleh pemerintah provinsi serta alokasi anggaran subsidi pupuk yang disediakan oleh pemerintah. Selanjutnya penyaluran pupuk bersubsidi dari penyalur di Lini IV ke petani atau kelompok tani dilakukan berdasarkan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) sesuai dengan wilayah tanggung jawabnya serta mempertimbangkan jumlah pupuk bersubsidi yang telah ditetapkan dalam Permentan No. 42/Permentan/OT.140/09/2008 tentang Penetapan Alokasi Subsidi Pupuk (Departemen Pertanian 2008).

Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari produsen (Lini I dan II) menggunakan jalur distribusi melalui distributor (Lini III) dan penyalur (Lini IV), sebagaimana barang bebas sesuai Permendag 21/M-DAG/PER/6/2008. Pengawasan dan pemantauan pelaksanaan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini I sampai Lini IV menjadi kewajiban produsen pupuk dan di tingkat daerah menjadi tanggung jawab gubernur/bupati/walikota melalui Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KP3) provinsi/kabupaten/kota. Selanjutnya pengawasan dan pemantauan pelaksanaan penyaluran dari penyalur di Lini IV ke petani diatur dengan Permentan No. 42/Permentan/OT.140/09/2008 dengan menunjuk petugas pengawas sebagai satu kesatuan dengan KP3 kabupaten/kota. KP3 kabupaten/kota dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Tenaga Harian Lepas (THL) Tenaga Bantu Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan dan Penyakit (POPT-PHP).

Pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program pemerintah di sektor pertanian. Jenis pupuk bersubsidi

yaitu pupuk anorganik (urea, Superphos, ZA, NPK) dan pupuk organik. Pupuk bersubsidi ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan, sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2005. Lingkup pengawasan mencakup pengadaan dan penyaluran, termasuk jenis, jumlah, mutu, wilayah tanggung jawab, HET, dan waktu pengadaan dan penyaluran. Kebijakan subsidi pupuk kepada petani sasaran meliputi petani tanaman pangan dan hortikultura, pekebun rakyat, peternak/penanam hijauan pakan ternak, dan pembudidaya ikan/udang.

PERKEMBANGAN HET PUPUK DAN HARGA GABAH

HET merupakan harga jual pupuk kepada petani, yang ditetapkan oleh Menteri Pertanian dalam bentuk Peraturan Menteri Pertanian. Pada tahun 2005 hingga semester I tahun 2006, HET pupuk urea tercatat Rp1.050/kg, SP36 Rp1.400/kg, ZA Rp950/kg, dan NPK Phonska Rp600/kg. Selanjutnya, mulai semester II tahun 2006 sampai 2009, HET pupuk tidak mengalami perubahan, yaitu urea Rp1.200/kg, SP36/SP18 Rp1.550/kg, dan NPK Rp1.750/kg (Tabel 1). Dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 29/Permentan/OT.140/6/2008 tentang Kebutuhan dan HET Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian, disebutkan bahwa HET pupuk berlaku untuk pembelian pupuk di kios pengecer resmi. HET pupuk bersubsidi ditetapkan sebagai berikut: urea Rp1.200/kg, ZA Rp1.050/kg, Superphos Rp1.550/kg, NPK Phonska (15:15:15) Rp1.750/kg, NPK Pelangi (20:10:10) Rp1.830/kg, NPK Kujang (30: 6: 8) Rp1.586/kg, dan pupuk organik Rp500/kg. Pembelian pupuk dilakukan di Lini IV secara tunai dalam kemasan 50 kg, 40 kg atau 20 kg yang dibeli oleh petani, pekebun rakyat, peternak, dan pembudidaya ikan.

Selanjutnya, pada tahun 2009 ditetapkan alokasi kebutuhan dan HET pupuk, yang tertuang dalam Permentan No.42/Permentan/OT.140/09/2008, dan No.05/Permentan/OT.140/01/2009. Kebutuhan pupuk bersubsidi yang dialokasikan adalah urea 5,5 juta ton, Superphos (SP18) 1,0 juta ton, ZA 0,92 juta ton, NPK 1,5 juta ton, dan pupuk organik 0,45 juta ton. HET untuk masing-masing

Tabel 1. Perkembangan harga eceran tertinggi (HET) pupuk (Rp/kg), 2005–2010.

Jenis pupuk	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Urea	1.050	1.050/1.200	1.200	1.200	1.200	1.600
SP36/SP18	1.400	1.400/1.550	1.550	1.550	1.550	2.000
ZA	950	950/1.050	1.050	1.050	1.050	1.400
NPK Phonska	1.600	1.600/1.750	1.750	1.750	1.750	2.300
NPK Pelangi	–	–	–	1.830	1.830	–
NPK Kujang	–	–	–	1.586	1.586	–
Organik	–	–	–	1.000	500	500

Sumber: Departemen Pertanian (2010).

pupuk adalah sebagai berikut: urea Rp1.200/kg, Superphos (SP18) Rp1.550/kg, ZA Rp1.050/kg, NPK Phonska Rp1.750/kg, NPK Pelangi Rp1.830/kg, NPK Kujang Rp1.586/kg, dan pupuk organik Rp500/kg. Selanjutnya, HET pupuk untuk tahun 2010 ditetapkan sebagai berikut: urea Rp1.600/kg, ZA Rp1.400/kg, SP36 Rp2.000/kg, dan NPK Rp2.300/kg.

Dalam upaya mempertahankan dan meningkatkan pendapatan usaha tani, pemerintah juga menetapkan kebijakan insentif melalui harga pembelian pemerintah (HPP) untuk gabah. HPP gabah kering panen (GKP) dan HPP gabah kering giling (GKG) pada tahun 2007 masing-masing adalah Rp2.000/kg dan Rp2.600/kg (Inpres 3/2007), kemudian meningkat menjadi Rp2.200/kg GKP dan Rp2.840/kg GKG (Inpres 1/2008), dan pada tahun 2009 HPP GKP dan GKG masing-masing menjadi Rp2.400/kg dan Rp3.000/kg (Inpres 8/2008). Selanjutnya, melalui Inpres No.1/2010, HPP GKP menjadi Rp2.640/kg dan HPP GKG Rp3.300/kg.

Pada praktiknya, harga GKP aktual di lapangan cenderung lebih tinggi daripada HPP GKP, dengan rasio tertinggi yaitu 1,38 pada tahun 2005 dan selanjutnya menurun menjadi 1,06 pada tahun 2010 (Tabel 2). Seiring dengan itu, rasio HPP GKP dan HET pupuk urea meningkat dari 1,24 pada tahun 2005 menjadi 2 pada 2009 dan 1,65 pada 2010. Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan HPP GKP mampu menstimulasi peningkatan harga gabah di tingkat petani. Maulana dan Rachman (2011) juga menyatakan bahwa kenaikan HPP GKP dan GKG mampu meningkatkan harga aktual GKP di petani dan GKG di penggilingan sehingga kebijakan HPP GKP dinilai efektif dalam menjaga stabilitas harga GKP di tingkat petani. Sementara itu, rasio harga pupuk aktual (urea) dan HET pupuk (urea) tercatat 1,24 (tahun 2005) dan menurun menjadi 1,06 (tahun 2010). Hal ini mencerminkan bahwa subsidi harga pupuk melalui sistem distribusi tertutup relatif mampu menjaga keseimbangan harga pupuk di tingkat petani.

Lebih lanjut, rasio harga GKP aktual dan harga urea aktual meningkat dari 1,38 pada tahun 2005 menjadi 1,66 pada 2009 dan 1,75 pada tahun 2010. Seiring dengan itu, rasio GKP aktual dan SP36 aktual maupun rasio GKP

aktual dan ZA aktual juga meningkat secara konsisten selama periode tersebut. Hal ini memberi makna bahwa kombinasi kebijakan HPP GKP dan HET pupuk secara proporsional mampu memberikan insentif yang memadai kepada petani (Tabel 2).

PERSPEKTIF SISTEM DISTRIBUSI PUPUK

Ketepatan Penggunaan Pupuk

Tingkat pemupukan cenderung bervariasi antarlokasi. Di sebagian lokasi petani terbiasa memberikan pupuk dengan dosis tinggi melebihi rekomendasi (Rachman *et al.* 2008). Penggunaan pupuk yang lebih tinggi atau kurang dari rekomendasi akan menurunkan efisiensi dan efektivitas penggunaan pupuk. Empat hal yang perlu diperhatikan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan pupuk yaitu:

- 1) *Tepat jenis*, yaitu memilih kombinasi jenis pupuk berdasarkan komposisi unsur hara utama dan tambahan sesuai dengan sifat kelarutan, sifat sinergis dan antagonis antarunsur hara, dan sifat tanahnya.
- 2) *Tepat waktu dan frekuensi*, yaitu pemberian pupuk ditentukan oleh iklim/curah hujan, sifat fisik tanah, dan logistik pupuk.
- 3) *Tepat cara*, yaitu cara pemberian berdasarkan jenis pupuk, umur tanaman, dan jenis tanah.
- 4) *Tepat dosis*, yaitu dosis pupuk berdasarkan analisis status hara tanah dan kebutuhan tanaman.

Penerapan empat tepat tersebut dapat tercapai apabila didukung oleh perencanaan kebutuhan pupuk yang tepat dan rinci dari masing-masing petani atau kelompok tani. Untuk menyusun rencana kebutuhan pupuk dalam bentuk RDKK yang komprehensif, diperlukan informasi sebagai berikut: 1) rekomendasi pemupukan spesifik lokasi, 2) luas lahan dan pemiliknya, dan 3) komoditas yang diusahakan. Sebagian besar pangkalan data dan informasi tersebut belum tersedia

Tabel 2. Rasio HPP GKP dan HET pupuk urea, harga GKP aktual dan harga pupuk aktual, 2005–2010.

Tahun	GKP aktual	Harga urea aktual	Rasio (2:3)	Harga SP36 aktual	Rasio (2:5)	Harga ZA aktual	Rasio (2:7)	HPP GKP	HET pupuk urea	Rasio (9:10)	Rasio (2:9)	Rasio (3:10)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
2005	1.800	1.300	1,38	1.550	1,16	1.000	1,80	1.300	1.050	1,24	1,38	1,24
2006	2.100	1.300	1,62	1.550	1,35	1.100	1,91	1.700	1.050	1,62	1,23	1,24
2007	2.200	1.400	1,57	1.650	1,33	1.180	1,86	2.035	1.200	1,70	1,08	1,17
2008	2.350	1.400	1,61	1.850	1,30	1.200	2,00	2.200	1.200	1,83	1,07	1,17
2009	2.400	1.400	1,66	1.850	1,30	1.300	1,85	2.400	1.200	2,00	1,00	1,17
2010	2.800	1.700	1,75	2.000	1,40	1.400	2,00	2.640	1.600	1,65	1,06	1,06

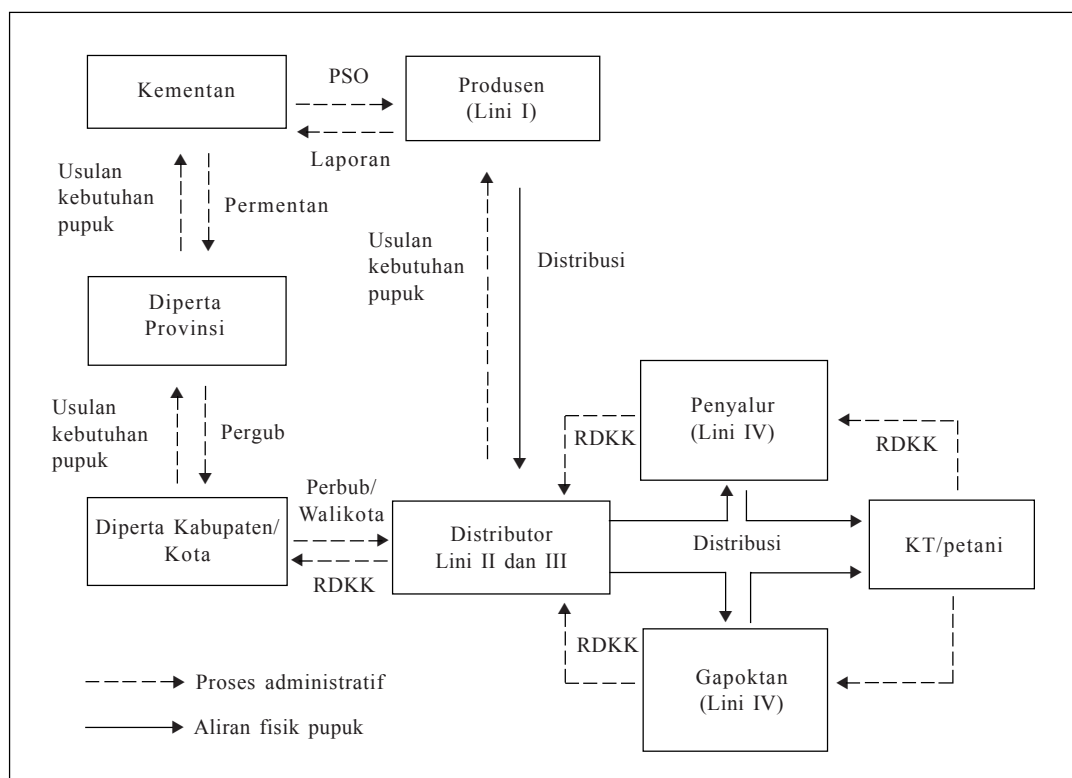
secara lengkap, baik di tingkat daerah maupun pusat, sehingga penyusunan RDKK belum didasarkan pada data yang akurat dan terkini (Sudaryanto dan Rachman 2009). Alternatif perbaikan dalam penerapan ketepatan penggunaan pupuk yaitu meningkatkan intensitas sosialisasi sistem pemupukan berimbang spesifik lokasi dan pemanfaatan pupuk organik.

Penetapan Alokasi Kebutuhan Pupuk Bersubsidi

Untuk meningkatkan ketepatan dalam alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi, diperlukan sinkronisasi antara usulan kebutuhan pupuk dari daerah dan kemampuan anggaran pemerintah. Pemerintah daerah harus melakukan pembinaan penyusunan RDKK sebagai dasar dalam penyusunan usulan kebutuhan pupuk bersubsidi, sebagaimana diamanahkan dalam Permentan No. 42/Permentan/OT.140/09/2008. Melalui pembinaan yang intensif, diharapkan penyusunan RDKK dapat dilakukan secara tepat, akurat, dan cepat sehingga produk derivatif dari RDKK berupa kebutuhan pupuk bersubsidi di tingkat desa, tingkat kecamatan, tingkat kabupaten/kota, tingkat provinsi, sampai tingkat pusat juga tepat. Mekanisme usulan, alokasi, dan penyaluran pupuk bersubsidi disajikan dalam Gambar 1.

Penyuluh lapangan harus selalu mensosialisasikan bahwa kebutuhan pupuk yang diusulkan oleh kelompok tani (yang tertuang dalam RDKK) harus mempertimbangkan jumlah pupuk bersubsidi yang telah ditetapkan dalam Permentan yang dijabarkan dalam Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota, sebagaimana diatur dalam Permentan No. 42/Permentan/OT.140/09/2008. Dalam hal pengamanan ketersediaan pupuk di masing-masing wilayah, yang perlu mendapat perhatian adalah manajemen stok yang harus dilakukan oleh produsen pupuk, sebagaimana diatur dalam Permendag No.21/M-DAG/PER/6/2008. Pada puncak musim tanam, diharapkan stok pupuk dapat ditingkatkan terutama di daerah-daerah yang sulit dijangkau.

Beberapa upaya yang dapat ditempuh untuk meningkatkan akurasi alokasi penyaluran pupuk bersubsidi yaitu: 1) sosialisasi yang intensif mengenai sistem penyaluran pupuk bersubsidi secara tertutup ke semua *stakeholder*, termasuk aparat pemerintah pusat dan daerah, tokoh masyarakat, dan petani, 2) koordinasi lintas sektor, pusat, dan daerah untuk menjamin efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi dan implementasi pemupukan, 3) reposisi kios penyalur pupuk di Lini IV dengan lebih meningkatkan peran pemerintah daerah dalam pengaturan penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi, dan 4) proses perencanaan alokasi kebutuhan pupuk yang didasarkan atas RDKK secara konsisten.



Gambar 1. Mekanisme usulan, alokasi, dan penyaluran pupuk bersubsidi (Kementan 2011).

Pemantauan dan Pengawasan Penyaluran Pupuk

Pembentukan perangkat pengawasan serta mekanisme pemantauan dalam pelaksanaan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi mengacu pada Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008 dan Permentan No. 42/Permentan /OT.140/09/2008. Berdasarkan peraturan tersebut telah dibentuk Pokja Pupuk Bersubsidi tingkat pusat, KP3 tingkat provinsi, dan KP3 tingkat kabupaten/kota. Hingga akhir 2008, seluruh provinsi telah membentuk KP3 provinsi, sedangkan kabupaten/kota yang telah membentuk KP3 mencapai 295 kabupaten/kota (67%). Jumlah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang tersebar di seluruh provinsi dan Pusat sebanyak 116 orang.

Meskipun telah ada KP3 dan PPNS, pemantauan dan pengawasan pelaksanaan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat distributor dan penyalur di Lini IV belum dapat dilakukan secara maksimal sehingga masih sering terjadi penyimpangan. Bentuk pemantauan dan pengawasan yang lebih didominasi oleh pelaporan daripada penyidikan membuka peluang bagi terjadinya penyimpangan. Apabila tidak dilakukan perbaikan dalam sistem pemantauan dan pengawasan pupuk bersubsidi, maka penyimpangan tersebut akan tetap terjadi di masa mendatang. Salah satu bentuk perbaikannya adalah melalui pemantauan dan pengawasan swadaya oleh masyarakat pengguna pupuk bersubsidi, yaitu langsung oleh petani dan/atau kelompok tani. Untuk itu sistem distribusi pupuk bersubsidi harus benar-benar diupayakan secara tertutup, direncanakan/diusulkan oleh petani dan/atau kelompok tani, dan disalurkan kepada petani dan/atau kelompok tani yang mengusulkan melalui alat kontrol berupa RDKK. Sistem pemantauan transaksi yang dibangun harus mampu meminimumkan penyimpangan.

Ketepatan Penyaluran Pupuk Bersubsidi

Sebagaimana dicantumkan dalam Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008, penyaluran adalah proses pendistribusian pupuk bersubsidi dari produsen sampai petani dan/atau kelompok tani sebagai konsumen akhir. Sebagai konsekuensinya, pemerintah daerah mulai dari tingkat provinsi, kabupaten/kota sampai kecamatan dan desa/kelompok tani perlu mempersiapkan kelembagaan dan infrastruktur distribusi pupuk bersubsidi melalui pemberdayaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mampu melaksanakan penyaluran pupuk bersubsidi secara langsung kepada kelompok tani/gabungan kelompok tani. Untuk meningkatkan efektivitas dan ketepatan penyaluran pupuk bersubsidi, perlu peningkatan peran aktif pemerintah daerah (provinsi/kabupaten/kota) melalui Dinas Pertanian dalam pemantauan penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di wilayahnya.

Menerapkan RDKK secara Konsisten

Permentan No. 42/Permentan /OT.140/09/2008 menyatakan bahwa alokasi pupuk bersubsidi agar memerhatikan usulan yang diajukan oleh petani, pekebun, peternak, pembudidaya ikan dan/atau udang berdasarkan RDKK yang disetujui oleh petugas teknis, penyuluh atau Kepala Cabang Dinas Pertanian setempat. Penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini I ke Lini IV mengikuti ketentuan Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008, selanjutnya penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini IV (tingkat penyalur) sampai dengan petani/kelompok tani diatur oleh Permentan No. 42/Permentan /OT.140/09/2008.

Agar penyaluran pupuk bersubsidi tepat sasaran sesuai dengan rencana/alokasi, diperlukan dasar pertimbangan yang sama sebagai simpul yang menghubungkan antara Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008 yang mengatur penyaluran dari Lini I sampai IV dan Permentan No. 42/Permentan /OT.140/09/2008 yang mengatur penyaluran dari Lini IV ke petani atau kelompok tani dalam rangka membangun distribusi pupuk secara tertutup. Untuk meningkatkan akurasi data penguasaan lahan usaha tani dan efektivitas penyusunan RDKK, perlu dilakukan peningkatan kapasitas petani/kelompok tani melalui pendampingan/pengawasan oleh penyuluh.

Menetapkan Sanksi Pidana secara Jelas dan Tegas

Bentuk pelanggaran penyaluran pupuk bersubsidi dapat berupa pemalsuan pupuk bersubsidi, penjualan pupuk bersubsidi di luar peruntukannya (kepada perusahaan pertanian/perkebunan dan industri atau bahkan penyelundupan ke luar wilayah). Namun pada praktiknya, sanksi yang diberikan kepada pelanggar ketentuan (baik produsen, distributor maupun pengecer) hanya berupa sanksi administratif. Bagi produsen dikenakan sanksi administratif berupa peringatan tertulis dari menteri, bagi distributor diberikan sanksi administratif berupa peringatan tertulis dari bupati/walikota, dan bagi pengecer dikenakan sanksi administratif berupa peringatan tertulis dari bupati/walikota. Bagi distributor dan pengecer yang tidak menaati peringatan tertulis dikenakan sanksi pembekuan SIUP dan/atau pemutusan kontrak. Sanksi tersebut dipandang kurang memberikan efek jera bagi pelanggar sehingga perlu ditetapkan sanksi yang lebih tegas berupa sanksi pidana.

Penyaluran Pupuk Bersubsidi sebagai Barang dalam Pengawasan

Pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya ditataniagakan dengan HET yang ditetapkan di penyalur resmi di Lini IV dan ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan (Perpres RI No.77

Tahun 2005). Dengan penetapan HET, margin (*fee*) yang diterima distributor di Lini III dan penyalur di Lini IV dibatasi dan kecil, berkisar antara Rp30–Rp40/kg atau 2,5–3,5% dari modal yang dikeluarkan. Margin ini sebenarnya sangat tidak menarik bagi distributor dan pengecer dibandingkan dengan memperdagangkan barang konsumtif lain yang biasanya margin keuntungannya ditetapkan antara 15–20%.

Dalam Permendag 21/M-DAG/PER/6/2008 disebutkan bahwa yang dimaksud pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan petani dan dilaksanakan atas dasar program pemerintah di sektor pertanian. Hal ini berarti bahwa pupuk bersubsidi diadakan oleh produsen pupuk atas pesanan dari petani/kelompok tani yang dikoordinasi oleh Kantor Cabang Dinas Pertanian di tingkat kecamatan, Kantor Dinas yang membidangi pertanian di tingkat kabupaten/kota, Kantor Dinas yang membidangi pertanian di tingkat provinsi untuk sampai ke Kementerian Pertanian.

Untuk meningkatkan efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi sebagai barang dalam pengawasan, perlu mempertegas sanksi pidana pelanggaran penyaluran pupuk bersubsidi sesuai dengan Perpres No.77 Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi sebagai Barang dalam Pengawasan. Selain itu, perlu adanya penyesuaian margin yang diterima distributor di Lini III dan penyalur di Lini IV.

KESIMPULAN DAN SARAN

Model subsidi pupuk tahun 2008/2009 sudah lebih baik dibanding tahun sebelumnya, tetapi masih mempunyai kelemahan yang perlu diperbaiki, yaitu: 1) data lahan dalam dokumen RDKK untuk pengajuan kebutuhan pupuk harus lebih obyektif/realistis, di mana proses penyusunan RDKK harus didukung oleh pangkalan data yang lengkap dan benar tentang pemilikan lahan dan didampingi oleh aparat Dinas terkait setempat (PPL), 2) ketepatan jenis, jumlah, lokasi, dan waktu penyaluran pupuk bersubsidi perlu dijaga, dan 3) pengawasan penyaluran pupuk yang lebih ketat.

Upaya meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan sistem distribusi pupuk bersubsidi perlu memerhatikan langkah-langkah alternatif perbaikan sebagai berikut: 1) meningkatkan intensitas sosialisasi sistem pemupukan berimbang spesifik lokasi dan pemanfaatan pupuk organik, 2) sosialisasi sistem penyaluran pupuk bersubsidi secara tertutup ke semua *stakeholder*, termasuk aparat pemerintah pusat dan daerah, tokoh masyarakat, dan petani, 3) koordinasi lintas sektor, pusat, dan daerah untuk menjamin efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi dan implementasi pemupukan, 4) reposisi kios penyalur pupuk di Lini IV dengan lebih meningkatkan peran pemerintah daerah

dalam pengaturan penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi, 5) proses perencanaan alokasi kebutuhan pupuk yang didasarkan atas RDKK secara konsisten, dan 6) mempertegas sanksi pidana pelanggaran penyaluran pupuk bersubsidi sesuai dengan Perpres No.77 Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi sebagai Barang dalam Pengawasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Darwis, V. dan C. Muslim. 2007. Revitalisasi kebijakan sistem distribusi pupuk dalam mendukung ketersediaan pupuk bersubsidi di tingkat petani. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan* XV(2): 141–168.
- Departemen Pertanian. 2008. Rancangan Model Subsidi Terpadu Sektor Pertanian. Departemen Pertanian, Jakarta.
- Departemen Pertanian. 2010. Pedum Uji Coba Subsidi Pupuk Langsung. Departemen Pertanian, Jakarta.
- Hadi, P.U., B. Rachman, S. Hery, dan Helena. 2009. Perumusan Model Subsidi Pertanian untuk Meningkatkan Produksi Pangan dan Pendapatan Petani. Laporan Hasil Penelitian. Kerja Sama Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian dengan Departemen Pendidikan Nasional.
- Hadi, P.U., M. Rachmat, S. Hery, dan Supriyati. 2010. Hasil uji coba penerapan mekanisme subsidi pupuk langsung ke petani di Kabupaten Karawang. Makalah Seminar 16 Desember 2010. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Kariyasa, K., M. Maulana, dan S. Mardianto. 2004. Usulan tingkat subsidi dan harga eceran tertinggi (HET) yang relevan serta perbaikan pola pendistribusian pupuk di Indonesia. *Analisis Kebijakan Pertanian* 2(3): 277–287.
- Kariyasa, K. dan Y. Yusdja. 2005. Evaluasi kebijakan sistem distribusi pupuk urea di Indonesia: studi kasus Provinsi Jawa Barat. *Analisis Kebijakan Pertanian*. 3(3): 201–216.
- Kementerian Pertanian. 2011. Penetapan Usulan, Alokasi dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi. Kementerian Pertanian, Jakarta.
- Maulana, M. dan B. Rachman. 2011. Harga pembelian pemerintah (HPP) gabah-beras tahun 2010: Efektivitas dan implikasinya terhadap kualitas dan pengadaan oleh Dolog. *Analisis Kebijakan Pertanian* 9(4): 331–347.
- PSEKP. 2006. Kebijakan mengatasi kelangkaan pupuk: Perspektif jangka pendek. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- PSEKP. 2008. Analisis kebijakan penanggulangan kelangkaan pupuk. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Pusri. 2007. Perkembangan Industri Pupuk Nasional. PT Pusri, Palembang.
- Rachman, B. 2003. Evaluasi kebijakan subsidi pupuk. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Rachman, B., A. Agustian, dan M. Maulana. 2008. Dampak penyesuaian HET pupuk terhadap penggunaan pupuk dan laba usaha tani padi, jagung dan kedelai. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Rachman, B. 2009. Kebijakan penyesuaian HET pupuk dan HPP gabah tahun 2010. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Rachman, B. and T. Sudaryanto. 2010. Impacts and future perspectives of fertilizer policy in Indonesia. *J. Food Fertil. Technol.* 11(1): 93–104.
- Sudjai, M. 2011. Dampak kebijakan fiskal dalam upaya stabilisasi harga komoditas pertanian. *Analisis Kebijakan Pertanian* 9(4): 297–312.

- Sudjono, S. 2011. Sistem distribusi berbasis *relationship*: Kajian penyempurnaan penyaluran pupuk bersubsidi. Analisis Kebijakan Pertanian 9(4): 313-330.
- Sudaryanto, T. dan B. Rachman. 2009. Dampak penyesuaian HET pupuk terhadap penggunaan pupuk dan laba usaha tani padi, jagung, kedelai. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Syafaat, N., A. Purwoto, dan C. Muslim. 2006. Analisis besaran subsidi pupuk dan pola pendistribusiannya. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- World Bank. 2008a. Indonesia Agriculture Public Spending and Growth. World Bank, New York.
- World Bank. 2008b. Fertilizer Subsidies in Indonesia. World Bank, New York.